

La construcción del desarrollo desde el PNUD y el Índice de Desarrollo Humano

**por Ignacio De Angelis*

Resumen

El presente artículo propone una valoración del Índice de Desarrollo Humano (IDH) como creación metodológica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Partimos desde una revisión conceptual de la evolución reciente de la teoría moderna del desarrollo, deteniéndonos en los aspectos centrales que dan forma al enfoque de desarrollo humano. En este sentido, resulta fundamental el repaso por el aporte de Amartya Sen y el enfoque de las capacidades como inspiración teórica para la construcción del índice. A partir de allí, arribamos a una caracterización metodológica del IDH y su valoración a partir de las principales críticas que han recaído sobre el indicador desde su nacimiento.

Introducción

Desde mediados del siglo pasado la problemática en torno a la evaluación del desarrollo económico y social fue ocupando un lugar cada vez más importante dentro de la teoría socioeconómica. El fin de la edad de oro del capitalismo (Hobsbawm, 2003: 408) estimuló las visiones ortodoxas y economicistas del desarrollo, que adquirieron una fuerte presencia a partir de la ofensiva neoliberal a mediados de la década del setenta. Paralelamente, dado el fracaso de estas visiones en la práctica del desarrollo en gran parte del mundo, comenzaron a tomar forma algunos enfoques críticos respecto de las posiciones dominantes.

En este contexto, comienza a forjarse el enfoque de Desarrollo Humano -inspirado en la teoría de las capacidades y la libertad de Amartya Sen (2000)- como una alternativa ampliamente aceptada y difundida por la comunidad internacional, principalmente a partir de su adopción y difusión por parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1990, y de la construcción del Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹ como herramienta analítica y metodológica para evaluar la situación del desarrollo económico y social en los distintos países.

La adopción del enfoque por parte de Naciones Unidas, surge de las críticas al neoliberalismo como ideología agotada de las recomendaciones y condicionalidades de los organismos internacionales y de las políticas públicas de los distintos países. A partir de allí, el Desarrollo Humano constituye formalmente la visión del desarrollo propuesta por las Naciones Unidas. De esta forma, puede contextualizarse como una concepción liberal y occidental, aceptada por la mayoría de los países miembros y la estructura del poder mundial.

La evolución de la teoría del desarrollo y el enfoque del PNUD

La teoría moderna del desarrollo surge en la segunda posguerra mundial a partir de los intentos por mejorar las condiciones de los países de bajos ingresos por vía de la industrialización y del protagonismo que adquiere el Estado en la búsqueda de mejorar el bienestar de las personas. Estas estrategias y sus fundamentos teóricos -en términos de desarrollo-, fueron concebidas en el contexto de la Guerra Fría como elementos para ganar autonomía frente al conflicto entre los dos bloques enfrentados. Desde entonces, los países menos desarrollados se plantearon el objetivo prioritario de lograr el desarrollo económico y social. Hasta mediados de los años sesenta hubo grandes progresos en infraestructura, industria, servicios públicos de educación, salud, y seguridad social.

Sin embargo, a partir de entonces este proceso comienza a mostrar su deterioro signado por

los desequilibrios económicos y financieros de los países en desarrollo. La influencia de las profundas crisis monetarias, energéticas y económicas internacionales, en un contexto globalizado e interdependiente, extendieron las consecuencias desde los países industrializados al resto del mundo. En este escenario, la transferencia transversal de costos debilitó profundamente las estrategias de desarrollo de los países del tercer mundo inspiradas en el "Estado de Bienestar".

Este deterioro se profundiza a partir del surgimiento del neoliberalismo en los inicios del período que Hobsbawm denominó "décadas de crisis", para referirse a los años posteriores a la crisis de 1973, como "la época en la que el estado nación perdió sus poderes económicos" (Hobsbawm, 2003: 408), y que, por lo tanto, marcó el colapso en términos ideológicos del Estado de Bienestar. De esta forma, el objetivo de desarrollo deja de ser entendido como una facultad estatal y "la tarea del desarrollo quedó entregada implícitamente al mercado y la iniciativa privada, con un rol subsidiario para el estado" (Sunkel, 2007: 1).

En este cuadro de situación, el enfoque del desarrollo humano nace como resultado del proceso de revisión y crítica a esta visión de la economía del desarrollo que relaciona positivamente el crecimiento con el desarrollo, creando la cuestionable idea que el crecimiento económico es condición suficiente para establecer las bases de un desarrollo a largo plazo. Si bien es cierto que ya existían cuestionamientos a la prioridad absoluta otorgada al crecimiento, éstas estaban centradas en la distribución de beneficios y en las posibles estrategias alternativas para la producción y la distribución de bienes y servicios (Griffin, 2001).

Durante la década del setenta aparecen las primeras críticas a esta concepción ortodoxa - heredera del enfoque centrado en la modernización de las estructuras sociales y económicas (2) - que propone el camino al desarrollo a través del efecto derrame asociado al crecimiento resultante de inversiones en el sector moderno de la economía. Las críticas estaban sustentadas en la evidencia de que los logros económicos no tenían su correspondencia en cuestiones sociales. De esta manera, se comienzan a visualizar otros problemas asociados al crecimiento como la pobreza y la distribución, y a partir de allí intentaran ser incorporados a las estrategias de desarrollo.

Ya en la década del ochenta y tras la evidente limitación que mostró el manejo de la crisis de la deuda en América Latina y otras regiones en desarrollo -caracterizada por los efectos adversos y los altos costos sociales derivados de las condicionalidades impuestas desde el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial a las economías de la región- surge un replanteamiento profundo de los objetivos trazados por los organismos internacionales. A partir de entonces surge la idea de "ajuste con rostro humano", que implicó la inclusión en las propuestas de dichos organismos de recomendaciones dirigidas a compensar los efectos negativos de los sucesivos ajustes.

Durante los años noventa, desde el Banco Mundial es impulsado el enfoque positivista de la pobreza como capital humano. Ya no se trataba sólo de la asistencia a través de políticas distribucionistas, sino de aumentar la productividad de la mano de obra empobrecida (mejorando las condiciones de vida) dentro de un objetivo general de desarrollo económico. A partir de esta idea, las políticas deberían canalizar los incentivos del mercado, las instituciones, la infraestructura y la tecnología al aprovechamiento de ese capital humano.

En suma, hasta la década del noventa la preocupación por las cuestiones sociales aparece como un elemento subsidiario. Todas estas propuestas siguieron sin abarcar políticas de cambio estructural ni significaron alternativas reales a la estrategia de desarrollo dominante: los organismos financieros internacionales siguieron impulsando el ajuste sobre áreas estratégicas como la educación y la salud, que son justamente aquellas que permiten revitalizar los sectores marginados.

Para entonces, la realidad en gran parte del mundo comenzó a evidenciar serias

limitaciones en las prácticas de desarrollo guiadas por estos principios. Las críticas con contenido social y el fortalecimiento de los procesos democráticos en los países en desarrollo hicieron que florezca la idea del protagonismo que tienen que tener las personas en las estrategias de desarrollo. En el plano teórico, el aporte de Amartya Sen a los estudios sobre la pobreza y la elaboración del enfoque de las capacidades comienzan a imponerse como visión alternativa centrada en el desarrollo de las capacidades de las personas.

El enfoque de las capacidades de Sen y su adopción por parte del PNUD.

El repaso por los aportes teóricos que dan forma al enfoque del PNUD es esencial para comprender su vocación alternativa. Sin dudas, la base fundamental la constituyen los escritos de Amartya Sen, economista y humanista indio ganador del Premio Nobel de Economía en 1998.

El enfoque amplio del desarrollo como libertad considera que se alcanza el bienestar cuando la vida adquiere una cierta calidad. Para evaluar esa calidad en función del desarrollo, Sen recurre a dos categorías: las funciones y las capacidades.

Las funciones o funcionamientos son los estados y las acciones que las personas efectivamente consiguen ser o realizar a lo largo de su vida. El bienestar, por lo tanto, dependerá de los funcionamientos que logren las personas, y en este sentido “las funciones valoradas pueden ir desde las elementales, como comer bien y no padecer enfermedades evitables, hasta actividades o estados personales muy complejos, como ser capaz de participar en la vida de la comunidad y respetarse a uno mismo” (Sen, 2000: 99). Lo importante entonces no es lo que una persona tenga, sino el estilo de vida que consigue con los recursos que dispone.

Por su parte, las capacidades refieren a las libertades fundamentales de las personas, entendidas como las opciones dentro de las cuales las personas pueden elegir y definir su acción tendiente a conseguir el bienestar. Para el autor, el desarrollo consiste en el proceso por el cual se pueden aumentar las capacidades; es decir, el desarrollo es entendido como la expansión de las libertades.

Los planteamientos de Sen para la evaluación del desarrollo han despertado un profundo debate sobre cuáles son las funciones y las capacidades más relevantes. Sin embargo, ésta sigue siendo una de las cuestiones más controvertidas del enfoque, ya que la asignación de un orden de prioridades sobre los funcionamientos y las capacidades produce un recorte a la visión general del desarrollo humano.

Para el autor, esta complejidad que puede significar la valoración de las capacidades, lejos de ser un obstáculo, es una ventaja sobre los enfoques tradicionales centrados en la renta o la utilidad:

“Insistir en que sólo debe haber una magnitud homogénea que valoramos es reducir de manera radical el campo de nuestro razonamiento valorativo. Por ejemplo, no dice mucho en favor del utilitarismo clásico el hecho de que sólo valore el placer y que no le interesen directamente la libertad, los derechos, la creatividad o las condiciones reales de vida. Insistir en la comodidad mecánica de no tener nada más que una «buena cosa» homogénea sería negar nuestra humanidad como criaturas que razonan” (Sen, 2000: 102).

De esta forma, el desafío principal queda planteado en la construcción de herramientas metodológicas para superar la complejidad de la evaluación de las capacidades, reconociendo a su vez la imposibilidad de universalizar objetivamente los parámetros del bienestar, pero intentando superar esta limitación sin perder la esencia del enfoque.

El PNUD recoge entonces los principales postulados y los desafíos planteados por el enfoque de las capacidades para dar forma al desarrollo humano, concepto definido como “un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano” (PNUD, 1990: 34). En este sentido, la adopción del enfoque de las capacidades significa reconocer en el aumento de las oportunidades y las libertades la plataforma para aumentar el nivel de bienestar de

las personas.

A partir de la propuesta hecha por el economista Mahbub ul Haq (en colaboración con Sen) y la posterior aceptación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en 1989, de preparar un informe anual como la plataforma central de divulgación del enfoque de desarrollo humano, se produjo un quiebre en la concepción teórica del desarrollo por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque cuestiona el fundamento utilitarista que caracteriza la teoría del desarrollo ortodoxa; y en segundo lugar, porque rompe con la enraizada idea de que el medio para alcanzar el desarrollo era el aumento del capital físico.

Desde entonces, el PNUD ha lanzado y difundido su propuesta acerca de la nueva concepción del desarrollo utilizando como herramienta fundamental de difusión la publicación de informes anuales. Desde allí, y dada la enorme cantidad de recursos (humanos, técnicos e institucionales) que implica contar con la estructura de las Naciones Unidas como plataforma de difusión, el PNUD logró imponer una concepción multidimensional del desarrollo que enriqueció el debate dentro la teoría económica con postulados críticos a los del Consenso de Washington y la orientación neoliberal (Haq, 1995).

Con todo, la diferenciación propuesta desde lo conceptual entre la visión neoliberal y el enfoque de desarrollo humano repercute no sólo en la práctica del desarrollo, sino también en las formas de evaluación y seguimiento que se elevan sobre sus estrategias. En ese sentido, desde el PNUD se han construido indicadores multidimensionales propios que intentan diferenciarse de los índices socioeconómicos tradicionales que utiliza la visión neoliberal.

La operacionalización del enfoque del PNUD y la construcción del IDH

Desde la perspectiva del PNUD “el objetivo fundacional del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa” (PNUD, 1990: 31). Sin embargo, el alcance del desarrollo humano no se agota en el objetivo de una vida prolongada, saludable y creativa, sino que, por definición, su horizonte es infinito y contempla un conjunto más amplio –y siempre en movimiento– de opciones y oportunidades, por ejemplo, la libertad política, social, económica y cultural, y el respeto por los derechos humanos.

Mientras la idea de desarrollo vinculada al crecimiento encuentra una justificación en clave de modernidad y progreso, el desarrollo humano se propone corregir el déficit social heredado concentrándose directamente en los procesos y sus consecuencias sobre el bienestar de las personas. En este sentido, la adopción del enfoque de las capacidades significa reconocer en el aumento de las oportunidades y las libertades la plataforma para aumentar el nivel de bienestar de las personas.

El PNUD, al adoptar el enfoque, acepta el desafío metodológico propuesto por Sen y propone la creación de indicadores para reflejar la situación del desarrollo humano en el mundo. En consecuencia, debemos pensar que los juicios de valor que se construyen en el intento de operacionalizar el enfoque producen un efecto reduccionista sobre la visión general del desarrollo humano, y por lo tanto, a partir de allí comienza a tomar forma una perspectiva propia del enfoque desde la institucionalidad de Naciones Unidas.

Desde el primer informe publicado en 1990, el PNUD impulsó el Índice de Desarrollo Humano (IDH) como un indicador estadístico comparativo pensando en desplazar al producto nacional, ya que este constituye la materialización del enfoque unidimensional concentrado en el ingreso y los bienes materiales como determinantes fundamentales y suficientes del desarrollo.

El IDH ha sido objeto de numerosas críticas desde su aparición. A su vez, año a año el índice ha sido sujeto a modificaciones sin llegar a cambiar su estructura fundamental.

Desde el primer informe, el Índice contempla tres dimensiones de desarrollo humano: la posibilidad de tener una vida sana y longeva, la posibilidad de acceder a los conocimientos a través de la educación, y la posibilidad de contar con los recursos necesarios para tener un buen nivel de vida. Estas tres dimensiones están representadas en cuatro indicadores que se combinan para dar forma al IDH.

Estas dimensiones son reconocidas como fundamentales, en tanto sin ellas no hay posibilidad de un verdadero desarrollo humano. El PNUD sostiene que “si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras continuarán siendo inaccesibles” (PNUD, 1990: 34). Por lo tanto, a la hora de la construcción del índice se considera que tienen un alto valor representativo del grado de desarrollo.

Para el cálculo de la longevidad se utiliza la esperanza de vida al nacer, de esta forma se valora la vida en sí misma, ya que los años que se espera que viva una persona están relacionados con la calidad de vida que ésta puede llevar, tanto en lo que refiere a salud, como educación y seguridad.

Respecto a la dimensión referida a los conocimientos, en el primer informe se utilizó la tasa de alfabetización en adultos pensada como la mejor manera de representar el acceso a la educación. A partir del segundo informe se agrega la matriculación Primaria y Secundaria, y actualmente se utiliza la combinación de la tasa de alfabetización y la tasa bruta de matriculación en los distintos niveles. Esta incorporación refleja aspectos cualitativos asociados al nivel alcanzado y en cierta medida a la calidad del conocimiento.

Para evaluar la calidad de vida en función de su aporte al desarrollo humano es necesario tener en cuenta una multiplicidad de aspectos y no solo el ingreso como en los enfoques economicistas. La intención es hacer una evaluación desde el enfoque de las opciones de las personas, pero los creadores del índice amparados en la escasez de información decidieron utilizar un indicador del ingreso (3). La novedad está en que para la comparación internacional se decide utilizar el PBI per cápita en dólares reajustado en función de la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA). Esto permite pensar en el poder de compra en cada país y, por lo tanto, una comprensión mayor del nivel de vida alcanzado a través de la satisfacción de las necesidades básicas a través del ingreso. Además, en tanto las personas no necesitan un ingreso desmedido para garantizar una vida decente, el ingreso disminuye su utilidad después de alcanzado cierto punto, por lo tanto, para el cálculo del IDH se decidió utilizar una función de utilidad marginal decreciente del ingreso en relación con las capacidades humanas.

Para el cálculo final del IDH, los indicadores son agregados a un único valor comprendido en una escala entre cero y uno, que representan el mínimo y el máximo respectivamente. El IDH es la media aritmética de las tres variables, su fórmula es la siguiente:

$$\text{IDH} = 1/3 [I(S) + I(C) + I(Y)] \quad (4)$$

Cada una de las tres dimensiones que agrupa tiene el mismo peso (1/3) en el índice final; la variable conocimiento tiene dos indicadores, su relevancia se distribuye en 2/3 para la tasa de alfabetización y 1/3 la tasa bruta de matriculación. Para poder sumar cada una de las variables que forman el IDH estas deben ser expresadas en la misma unidad, para lo que se procede a la normalización de las variables. Para esto se fijan valores de referencia máximos y mínimos, y a través de la fórmula de normalización genera un valor comprendido entre 0 y 1 con independencia del valor original de la variable. De esta manera los valores normalizados pueden ser comparados.

1. El IDH contempla tres dimensiones de desarrollo humano: la posibilidad de tener una vida larga y saludable, la posibilidad de acceder a los conocimientos a través de la educación, y la posibilidad de contar con los recursos necesarios para tener un buen nivel de vida. Las tres dimensiones están representadas en una serie de indicadores combinados. Para el cálculo final del IDH, los indicadores de cada dimensión son agregados a un único valor comprendido en una escala entre cero y uno, que representan el mínimo y el máximo respectivamente.

2. W.W. Rostow, en su obra “Etapas del Crecimiento Económico: un manifiesto no comunista” (1974) presenta cinco etapas evolutivas de desarrollo de las economías nacionales, desde las sociedades tradicionales hasta las estructuras de consumo de

masas y el Estado de Bienestar. De esta forma se asociaba al desarrollo con la idea occidental de modernidad y se sujetaba a ella la dinámica económica y el proceso de desarrollo.

3. En realidad, desde el enfoque de las capacidades, pueden pensarse un conjunto mucho más amplio de opciones para evaluar la calidad de vida. En el informe los autores se refieren a “la escasez de datos sobre el acceso a la tierra, el créditos, el ingreso y otros recursos” para justificar la elección del ingreso (PNUD; 1990:37).

4. I(S) = Indicador de salud y longevidad. I(C) = Indicador de conocimiento. I(Y) = Indicador de ingreso

**Licenciado en Relaciones Internacionales (CEIPIL – UNCPBA)
Centro de Estudios Interdisciplinario en Problemáticas Internacionales y Locales –
Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil, Argentina.*